

2007.16 (S. 322–327)

Organisationsrechtliche Zugehörigkeit des Schweizerischen Landesmuseums und der Schweizerischen Landesbibliothek

BK, Sektion Recht

Interne Abklärung vom 28. Juni 2004

Stichwörter: Organisationsgewalt und Organisationsautonomie des Bundesrates; zentrale oder dezentrale Verwaltungseinheit; Integration des Schweizerischen Landesmuseums und der Schweizerischen Landesbibliothek ins BAK.

Mots-clés: Pouvoir d'organisation et autonomie d'organisation du Conseil fédéral; unité administrative centralisée ou décentralisée; intégration du musée national et de la bibliothèque nationale dans l'OFC.

Termini chiave: Potere organizzativo e autonomia organizzativa del Consiglio federale; unità amministrativa centralizzata o decentralizzata; integrazione del Museo nazionale e della Biblioteca nazionale nell'UFC.

Regeste: -

Regeste: -

Regesto: -

Rechtliche Grundlagen: Art. 58, 60 VwOG von 1978 (AS 1979 114); Art. 2 RVOG (SR 172.010); Art. 6-8 RVOV (SR 172.010.1); Art. 178 BV (SR 101).

Base juridique: Art. 58, 60 LOA du 1978 (RO 1979 114); Art. 2 LOGA (RS 172.010); art. 6-8 OLOGA (RS 172.010.1); art. 178 Cst. (RS 101).

Basi legali: Art. 58, 60 Legge sull'organizzazione dell'amministrazione della 1978 (RU 1979 114); art. 2 LOGA (RS 172.010); art. 6-8 OLOGA (RS 172.010.1); art. 178 Cost. (RS 101).

Fragestellung:

- Ist es angezeigt, die Schweizerische Landesbibliothek (SLB) und das Schweizerische Landesmuseum (SLM) als Abteilungen des Bundesamtes für Kultur (BAK) zu betrachten?
- Wäre eine Auslagerung resp. eine Dezentralisierung angezeigt?
- Wäre die Integration der Eidgenössischen Parlaments- und Zentralbibliothek (EPZB) in die Landesbibliothek angezeigt?

I. Organisationsrechtliche Zugehörigkeit von Landesmuseum (SLM) und Landesbibliothek (SLB)

1. Position gemäss VwOG von 1978

Wie sich aus der in Art. 58 Abs. 1 VwOG von 1978 (AS 1979 114) – in der ursprünglichen Fassung – enthaltenen Liste der BK und den Departementen zugewiesenen Ämtern und Dienste ergibt, wurden die SLB und SLM dadurch, dass sie als eigenständige Einheiten aufgeführt sind, als «Ämter» – somit als Bundesämter – betrachtet. Dass es sich bei diesen Einheiten um Bundesämter und nicht etwas um «Dienste» handelt, wie allenfalls aus der Einleitung von Bst. c in Art. 58 Abs. 1 VwOG geschlossen werden könnte, wird durch Art. 60 Abs. 1 VwOG gestärkt, indem die dort vorgesehene Zuweisungsregelung vorsieht, dass den Departementen nur «Ämter» und der Bundeskanzlei nur «Dienste» zugewiesen werden können.

2. Beschluss von 1989 über die Zusammenlegung in BAK

Mit BRB vom 5. April 1989 wurden – mit Wirkung auf den 1. Juli 1989 – das bisherige Bundesamt für Kulturpflege, die SLB und das SLM zu einem Bundesamt für Kultur (BAK) zusammengefasst.

Wie sich aus den entsprechenden Anpassungen der organisationsrechtlichen Verordnungen ergibt (AS 1989 2116, 2118 und 2119), erfolgte diese Zusammenführung vom Bundesrat ohne Zustimmung der eidg. Räte, und somit in dessen alleiniger Kompetenz.

Es wurde darauf verzichtet, bei dieser Gelegenheit neu eine «Gruppe Kultur» zu schaffen, welcher die drei Einheiten Bundesamt für Kulturpflege, SLM und SLB hätten unterstellt werden können.

3. Organisationsrechtliche Position des SLM und der SLB seit 1989

Es stellt sich die Frage, ob mit der 1989 erfolgten Zusammenführung der Amtscharakter der SLB und des SLM verloren gegangen ist:

3.1 Art. 58 VwOG

Mit der mittels Verordnung vom 18. Oktober 1989 (AS 1989 2116) durch den Bundesrat vorgenommenen Anpassung der Liste der Verwaltungseinheiten in Art. 58 VwOG wurden die bisher eigenständig aufgeführten Einheiten «Schweizerische Landesbibliothek» und «Schweizerisches Landesmuseum» gestrichen. Neu wurde die Bezeichnung «Bundesamt für Kultur» eingeführt. Die beiden Einheiten SLM und SLB sind somit seit dem 1. November 1989 nicht mehr in dieser Liste enthalten. Falls dieser Liste konstitutive Wirkung zuzumessen ist, wären somit die SLM und SLB keine Bundesämter mehr.

Mit dem dadurch – «VwOG-rechtlich» – bedingten Verlustiggehen der «Amtlichkeit» der Einheiten SLB und SLM könnte – der üblichen organisationsrechtlichen Logik folgend – geschlossen werden, dass die beiden dem neu positionierten BAK zugefügten Einheiten in der Einheit «Bundesamt» folgenden Hierarchiestufe anzusiedeln wären:

Nach der üblichen Gliederung sind dies «Abteilungen» (oder ggf. «Hauptabteilung», wenn diese Einheit «Abteilung» ihrerseits stark gegliedert ist).

Die hierarchische Herabstufung der Einheiten SLB und SLM kommt auch in der vom Bundesrat am 18. Oktober 1989 geänderten Aufgabenverordnung (AS 1989 2119) zum Ausdruck, in dem dort in Art. 5 Ziff. 2 die vom SLB und SLM zu erfüllenden Aufgaben nicht unter einer entsprechenden eigenen Überschrift aufgeführt sind, sondern sie lediglich unter der Bezeichnung «Betrieb der Schweizerischen Landesbibliothek ... Schweizerischen Landesmuseums» (Bst. i und k) figurieren.

3.2 Anhang RVOV

In der im Anhang der RVOV (SR 172.010.1) aufgeführten Liste der Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung ist unter den dem EDI zugewiesenen Einheiten lediglich das «Bundesamt für Kultur» aufgeführt.

Ebenfalls findet weder das SLM noch die SLB in der Organisationsverordnung für das EDI (SR 172.212.1) Erwähnung:

In Art. 6 heisst es unter Abs. 3 Bst. e: "Es (das BAK) betreibt und fördert Institutionen, welche der Sammlung, Erhaltung, Erschliessung und Vermittlung von Kulturgut dienen."

3.3 Staatskalender

Im Staatskalender sind die beiden Einheiten SLM und SLB als direkt dem BAK unterstellte Untereinheiten aufgeführt.

3.4 Position gemäss Fachgesetzgebung

Andererseits gewinnt man aus der Fachgesetzgebung den Eindruck, dass die Einheiten SLB

und SLM mehr darstellen, als man aus einer nur organisationsrechtlichen Optik – ihrer VwOG bzw. heute RVOG- mässigen Positionierung – annehmen müsste.

Für beide Einheiten gibt es eigene Rechtserlasse auf Gesetzes- wie auch auf Verordnungsstufe (Bundesgesetz vom 18. Dezember 1992 über die Schweizerische Nationalbibliothek (Nationalbibliotheksgesetz; NBibG; SR 432.21, Verordnung vom 14. Januar 1998 über die Schweizerische Nationalbibliothek (Nationalbibliotheksverordnung; NBibV; SR 432.211; Bundesgesetz vom 27. Juni 1890 über die Errichtung eines Schweizerischen Landesmuseums; SR 432.31)

Ausgeprägt ist die Umschreibung der SLB und SLM als nationale Institutionen mit eigenständigen, weit über die dem einer der Amtsleitung direkt unterstellten «Abteilung» üblicherweise zukommenden Kompetenzrahmen hinausgehenden Zuständigkeiten. Diese kommen in Rechtsbereichen wie Gebührenerhebung, Vertragskompetenzen, Kompetenzen im Bereich der Zusammenarbeit mit andern Institutionen aber auch bei Bestimmungen über das Beschwerdeverfahren zum Ausdruck.

Beispiele:

Schweizerisches Landesmuseum:

- Übertragung von Rechten mit privatrechtlichem Vertrag an Dritte (Nutzungsverordnung SLM, SR 432.37)
- Zuständigkeit für Gebührenerhebung (Gebührenverordnung SLM) (Gebührenverordnung SLM, SR 432.39)
- Zuständigkeit des SLM für Entnahmen aus dem Museumsfonds bis Fr. 500 000.- (V über den Museumsfonds des SLM, SR 432.35)
- Rechtsmittelweg: Beschwerden gegen Verfügungen des SLM im Bereich von Gebühren gehen direkt an das EDI (Art. 11 Geb.V SLM)

Schweizerische Landesbibliothek:

- Führung des Schweiz. Literaturarchivs (Art. 6 SLBG, SR 432.21)
- Gebührenerhebungskompetenz (Art. 11 SLBG)
- Weisungskompetenz (Art. 10a SLBV, SR 432.21 1).

Beiden Einheiten steht ein «Direktor» vor (diese Bezeichnung ist an sich den Chefs der Bundesämter vorbehalten).

3.5 Fazit

Aufgrund der den Einheiten SLB und SLM in der Spezialgesetzgebung zugemessenen Kompetenzen ist zu schliessen, dass weder SLM noch SLB als Abteilungen, aber auch nicht als Bundesämter im üblichen Sinne betrachtet werden können.

Neben der Einheit «Bundesamt» und seinen Untergliederungen, gibt es nach der RVOG-Gesetzgebung (Art. 2 RVOG und Art. 6 - 8 RVOV) auch Verwaltungseinheiten, die den Departementen und BK, den Generalsekretariaten, den Gruppen oder den Ämtern und ihren Untergliederungen administrativ zugewiesen sind (Art. 6 Abs. 1 Bst. e RVOV), sowie Einheiten

ten, die als selbständige Anstalten und Betriebe organisiert sind.

Hinsichtlich der bisherigen Haltung bezüglich organisationsrechtlicher Stellung des SLM gibt es eine Aussage in der Botschaft zum BG über die Stiftung schweizerisches Landesmuseum (BBI 2003 535, Ziff. 1 .1 .3.) : "... wurde das Landesmuseum in der Gründungsbotschaft und von einem Teil der Lehre als unselbständige Anstalt bezeichnet. In der Folge wurde es wie ein Bundesamt im Eidg. Departement des Innern behandelt auch bei der Reorganisation der Bundesverwaltung von 1979. ...".

Gerade die vorgenannte Botschaft zeigt, dass die Belassung der bisherigen Stellung des SLM als wie ein Bundesamt behandelte Einheit nicht befriedigt: Neu soll die SLM eine öffentlich-rechtliche Stiftung im Sinne einer dezentralen Einheit der Bundesverwaltung werden (BBI 2003 535, Ziff. 2.1.2, Komm. zu Art. 2 G-Entw.).

U. E. können diese Überlegungen auch auf die SLB übertragen werden, da diese ähnlich wie das SLM positioniert ist und im weiten Sinne auch ähnliche Aufgaben zur Wahrung kultureller Interessen wahrnimmt.

3.6 Mögliche Lösungen im Rahmen einer umfassenderen Reform

Sollen die von der SLB und SLM zu erfüllenden Aufgaben und Tätigkeiten im Rahmen der Verwaltungsstruktur (sei es als zentrale oder dezentrale Einheiten) wahrgenommen werden? Drängt sich nicht eine echte Auslagerung im Sinne von Art. 178 Abs. 3 BV und Art. 2 Abs. 4 RVOG auf?

Bei einer echten Auslagerung könnten weitere Synergien entstehen, so z.B. bezüglich eines Einbezugs der ebenfalls öffentlich-rechtlichen Stiftung «Pro Helvetia» (diese gilt derzeit nicht mehr als dezentrale Verwaltungseinheit i.S. der RVOG-Gesetzgebung), des Verkehrshauses der Schweiz in Luzern, des Eidg. Archivs für Denkmalpflege sowie allenfalls auch der «Präsenz Schweiz». Daneben liessen sich auch die weiteren, bisher nicht in die Struktur des SLM eingebetteten Museen und Sammlungen des Bundes einbinden. Gewisse Tätigkeiten – wie Organisation von Kunstausstellungen – wie sie in der Gesetzgebung über die Kunst enthalten sind, könnten ebenfalls auch eine neugeschaffene öffentliche Organisation ausserhalb der Verwaltung verschoben werden.

In diesem Zusammenhang könnte auch geprüft werden, ob die Positionierung des Bundesarchivs (gilt heute als Bundesamt) in diese Überlegungen mit einbezogen werden sollte: Auch das Bundesarchiv erfüllt letztlich als nationale Institution eine kulturelle Aufgabe, im Sinne eines «Gedächtnisses der Nation», auch wenn hier der hoheitliche Aspekt stärker ausgeprägt ist als bei den anderen kulturellen Institutionen wie SLB und SLM.

Die Prüfung einer solchen Auslagerungsmöglichkeit wäre zu unterstützen. Es ist auch anzunehmen, dass die Entwicklung im Ausland (z.B. EU-Länder) eher in diese Richtung geht. Die starke Angliederung der vorgenannten kulturellen Institutionen an den Bund bzw. in dessen Ministerialverwaltung hängen wohl auch damit zusammen, dass diese früher – bei ihrer Errichtung – als nationale Prestigeobjekte verstanden wurden und sie damit auch Ausdruck

des damals noch neu geschaffenen Bundesstaates sind.

Heute im Zeitalter wachsender Internationalisierung und Relativierung der Bedeutung der Nationalstaaten wirken solche rein staatlich geprägten Kulturinstitutionen wohl nicht mehr sehr zeitgemäss. Der Staat könnte sich in diesem Bereich vermehrt entlasten und die Verantwortung in dieser ursprünglichen Domaine freigeben.

**JAAC 2007.16 - Organisationsrechtliche Zugehörigkeit des Schweizerischen
Landesmuseums und der Schweizerischen Landesbibliothek, interne Abklärung vom 28.
Juni 2004**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2007
Année	
Anno	
Band	-
Volume	
Volume	
Seite	322-327
Page	
Pagina	
Ref. No	150 000 020

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.